

*Revista Crítica
de Ciências Sociais*

Revista Crítica de Ciências Sociais

94 | 2011

Número não temático

Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington

Economic Growth and Inequality: The New post-Washington Consensus

Croissance économique et inégalité : les nouveautés post-Consensus de Washington

Carlos Lopes



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/1475>

DOI: 10.4000/rccs.1475

ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

Data de publicação: 1 Setembro 2011

Paginação: 03-20

ISSN: 0254-1106

Refêrencia eletrónica

Carlos Lopes, « Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 94 | 2011, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 03 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/1475> ; DOI : 10.4000/rccs.1475



CARLOS LOPES*

Crescimento económico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington¹

O debate sobre políticas económicas evoluiu significativamente na última década. O chamado Consenso de Washington que ditou a maioria das receitas propostas por organismos financeiros internacionais começou a ser questionado quando uma grande parte das economias emergentes se desembarçou do peso da dependência da dívida multilateral. A crise de 2008 e 2009 acelerou o processo de reflexão sobre a natureza prescritiva das propostas de políticas avançadas por monetaristas, com a sua insistência numa visão de realidades heterogéneas como se fossem todas iguais. A isso se chama ideologia, e a ideologia vinculada pelo Consenso de Washington fracassou até nos seus preceitos metodológicos, como é amplamente demonstrado pelo debate interno em organismos como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial. Este artigo passa em revista as várias argumentações internas ao debate, nos organismos financeiros internacionais, e a crítica a modelos pré-construídos com o regresso do keynesianismo. Termina com uma visão otimista sobre a abertura e democratização do debate sobre políticas económicas a que chama de novidades pós-Consenso de Washington.

Palavras-chave: Consenso de Washington; crise financeira; desenvolvimento económico; globalização; sistema financeiro.

A palavra “pós” tornou-se num lugar-comum, sendo usada nas várias vertentes dos cenários da globalização, assinalando a ruína de conceitos ocidentais usados durante muito tempo para explicar e governar o mundo. Com a crise avassaladora que atingiu os países ricos² e o falhanço dos sistemas financeiros que regem a economia global, entramos numa nova era. Ela é

* O autor é Subsecretário Geral das Nações Unidas, Diretor Executivo da UNITAR (www.unitar.org), e Diretor do UN Staff College (www.unssc.org). As opiniões expressas são estritamente pessoais. Agradecimentos são devidos ao apoio de Elena Proden e Adriana Jacinto para a preparação deste texto.

¹ Por vontade do autor, este artigo segue a nova ortografia.

² Países ricos são conotados neste texto como fundamentalmente os membros do G7 e a União Europeia. Outras formas de medir riqueza económica produziriam certamente uma lista diferente, mas na linguagem comum ainda se associa rico e desenvolvido ao núcleo de países referido anteriormente.

caracterizada por mudanças não só conjunturais, mas também estruturais. É uma profunda transformação que afeta percepções e distribuição de poder. Será esta transformação o fim do chamado Consenso de Washington?

O que significa o Consenso de Washington?

O termo Consenso de Washington tem origem num conjunto de regras básicas, identificadas pelo economista John Williamson em 1990, baseadas no pensamento político e opiniões que ele acreditava reunirem consenso amplo naquela época. O conjunto de medidas incluía: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis económicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual. A referência a “consenso” significou que esta lista foi baseada num conjunto de ideias partilhadas, na época, pelos círculos de poder de Washington, incluindo o Congresso e a Administração dos Estados Unidos da América (Tesouro e *Federal Reserve Bank*), por um lado, e instituições internacionais com sede em Washington, tais como o FMI e o Banco Mundial, por outro, apoiados por uma série de grupos de reflexão e economistas influentes.

É importante notar que os alicerces teóricos na base destas recomendações políticas se encontram na economia neoclássica, que expressa uma firme convicção na necessidade de deixar agir a “mão invisível” do mercado. Trata-se da crença na racionalidade da escolha dos atores económicos e na visão minimalista da regulação económica dos Estados. O advento deste novo paradigma também marcou o recuo da *economia do desenvolvimento* como campo distinto, depois de dominada pela *Teoria da Dependência* e outros conceitos (Naim, 1999), que frequentemente se encontravam em nítido contraste com a economia neoclássica e o individualismo metodológico. Foi a *economia do desenvolvimento* que guiou a formulação de políticas alternativas em países ditos *em desenvolvimento* antes da era do Consenso de Washington. A maioria dos governos africanos independentes, por exemplo, tentou promover a industrialização, num esforço para criar produtos locais de substituição de importações, promover o emprego, aumentar o nível de vida e sair do ciclo vicioso dos padrões de comércio. Estas hipóteses foram sobretudo estruturadas pela dupla Prebisch-Singer (termos de troca desfavoráveis para países exportadores de produtos de base e importadores de produtos manufaturados). As soluções oferecidas pelo Consenso de Washington, apresentadas como universais, contrapunham estas teorias e

pretendiam ter uma aplicabilidade similar em todos os países, embora na realidade essa universalidade apelasse para tratamentos discriminatórios.

As políticas do Consenso de Washington foram aplicadas durante mais de duas décadas em contextos muito variados na África, América Latina, países da Europa de Leste e Ásia Central. Os países normalmente passavam por duas grandes fases, com o foco de intervenção a expandir-se primeiro na estabilidade macroeconómica e ajustamentos estruturais e, depois, incluir reformas institucionais que podiam contar com a luta contra a corrupção e ineficiências de infraestruturas (Naim, 1999). A condicionalidade exercida pelas instituições de Bretton-Woods e países ricos teve um papel decisivo nas decisões dos países endividados do Sul. Impulsionou reformas de estabilização macroeconómica e programas de ajustamento estrutural. O problema da dívida que emergiu durante os anos 1970 até aos anos 1980, na América Latina, e depois também no contexto africano, aumentou ainda mais a dependência desses países dos empréstimos externos, não deixando outra opção senão seguir as prescrições que permitiam aceder a financiamentos.

O que falhou?

As políticas do Consenso de Washington foram muito criticadas por um largo número de economistas de renome desde os anos 1990. De maneira notória, até Joseph Stiglitz, que foi economista-chefe do Banco Mundial, criticou as políticas do FMI em resposta às crises financeiras na Rússia e na Ásia (Stiglitz, 2003). Paul Krugman foi a favor de impor o controlo no fluxo de capitais pelos governos asiáticos em 1997-98. Gerou-se um debate sobre a resposta à crise que ilustrou bem o profundo desacordo entre economistas de renome, defendendo posições opostas, de apoio ou de oposição ao FMI. Os puristas do Consenso de Washington insistiam na importância da estabilização das taxas de câmbio em tempos de crise, através de cortes no orçamento público, impostos e taxas de juro mais altos e outras medidas recessivas. Os seus opositores criticavam estas políticas, que na sua opinião conduziriam a uma recessão (Naim, 1999). Stiglitz chamou a atenção para o facto de os aumentos fortes nas taxas de juro contribuírem para o agravamento da crise (Stiglitz, 2003).

Atualmente é um denominador comum dizer que ajustamentos estruturais e programas de estabilização macroeconómica tiveram um impacto desastroso nas políticas sociais e nos níveis de pobreza em muitos dos países. No seguimento da primeira vaga de reformas adotadas pelos países africanos e latino-americanos endividados – incluindo cortes nas despesas públicas, introdução de medidas de recuperação de custos nas áreas da saúde e educação e reduções na proteção industrial, levando a um aumento do

desemprego, pobreza e distribuição de rendimentos – a UNICEF produziu o relatório *Adjustment with a Human Face*, instigando o redirecionamento das “mesopolíticas” para a proteção de setores económicos e sociais cruciais para a sobrevivência dos pobres, através da introdução de programas de proteção social (UNICEF, 1987).

O período de ajustamentos estruturais na África Subsaariana, nos anos 1980, foi marcado por um baixo desempenho económico. Os dados para o período entre 1979-1992 mostram que o PIB aumentou menos de 1% em África, enquanto no Leste Asiático e no Pacífico, onde o Estado teve políticas ativas nas áreas industriais, sociais e de mitigação da pobreza, registou-se um crescimento médio de 5% – entre 1986 e 1992. As exportações africanas estagnaram durante o mesmo período, enquanto os investimentos declinavam. A quota de exportações mundiais de África diminuiu em mais de metade entre 1975 e 1990. Também a quota de exportação de alimentos e bens alimentares dos países em vias de desenvolvimento caiu de 21% para 8,1%. Para bens manufaturados, a quota baixou de 7,8% em 1980 para 1,1% em 1990. Alguns críticos chamaram a atenção para o fato de as políticas de liberalização e eliminação de subsídios de fertilizantes afetarem negativamente a produção agrícola e os rendimentos. A reforma dos preços promoveu a exportação de produtos de exportação em vez de culturas alimentares tradicionais. Outros críticos argumentaram que as culturas de exportação contribuíram para aumentar a dívida; ou ainda que os programas de ajustamento estrutural exacerbaram a distribuição desigual da terra, sob a promessa de que os preços da terra seriam eficientemente regulados pelo mercado em vez de sistemas de titulação mais arcaicos; ou que incentivariam a desindustrialização, através da privatização e promoção de mercados desregulados (Sahn e Younger, 1997: 1-6).

Um dos inconvenientes maiores das políticas impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial em África foi a falta de domínio técnico e de capacidade estratégica por parte dos países implementadores. Estabeleceu-se uma relação estruturalmente desigual entre doador e beneficiário, em parte devido à debilitação de capacidades no setor público provocados pela redução drástica da máquina administrativa. Uma rápida e incontrolada liberalização das então pequenas economias africanas colocou outros perigos, tais como uma alta volatilidade de fluxo de capitais, mas, mais importante, e que representa um problema maior para as economias africanas, o fato de o

seu potencial crescimento ter sido diretamente afetado pela sua capacidade de exportar e usar rendimentos da exportação para diversificar a produção. A sua capacidade foi constrangida por um regime de comércio global inimigo do desenvolvimento e

das vantagens comparativas dos países africanos. O acesso limitado aos mercados de têxteis de baixo custo, algodão e produtos agrícolas e a competição por parte da exportação de economias industriais altamente subsidiadas diminuíram o crescimento efetivo. (Manuel, 2003: 18)

O impacto social destas reformas foi desastroso para a África Subsaariana. Muitos economistas reconheceram que as dificuldades associadas com a aplicação da estabilidade macroeconómica e a liberalização das economias afetou os pobres desproporcionadamente, contribuindo para maior pobreza e distribuição desigual de rendimentos. As instituições financeiras internacionais, particularmente o Banco Mundial, demonstraram uma grande arrogância intelectual, não reconhecendo durante muito tempo o imenso impacto negativo destes programas, refutando as denúncias de muitos, limitando-se apenas a promover programas compensatórios (Sahn e Younger, 1997: 6).

A estabilização macroeconómica e as políticas de ajustamento estrutural desencadearam uma onda de tumulto popular que contribuiu inclusive para despoletar ou alimentar muitas guerras civis nos anos 1990. A crise asiática de 1997 também levantou algumas questões importantes sobre as consequências da desregulação dos mercados financeiros e os limites do pensamento político baseado no Consenso de Washington.

Consequências estruturais do Consenso de Washington

O rápido crescimento económico registado em muitas regiões do Sul na primeira década do século XXI, acompanhado por um aumento significativo dos investimentos e do comércio, atenuou as preocupações dos mercados financeiros que ignoraram os sinais tempestuosos que se anunciavam. Porém, em 2008, a elite dos economistas bem como os governos dos países ricos foram finalmente confrontados com a verdade inconveniente da imperfeição dos mercados. As especulações financeiras incontroladas produziram a pior crise económica global desde a Grande Depressão, confrontando-nos subitamente com um número de “doenças” estruturais que o Consenso de Washington vinha colocando debaixo do tapete.

A recessão mundial foi reveladora em dois aspectos principais. Em primeiro lugar, o domínio do setor financeiro sobre a economia real deu origem à criação de bolhas, imprevisibilidade do futuro das economias e aumento da vulnerabilidade das populações, simultaneamente agravando a desigual distribuição dos rendimentos e a lacuna entre os mais ricos e os mais pobres. Em segundo lugar, o questionamento do conhecimento económico dominante que estava na base da formulação de políticas por parte das economias

mais fortes, incluindo as formuladas pelas instituições de Bretton-Woods a nível global, em particular os programas de ajustamento estrutural.

Na realidade, passadas três décadas de Consenso de Washington, com uma leitura estritamente definida do caminho para o crescimento, testemunhamos uma confluência de crises que incluem alta de preços dos alimentos e da energia e ainda recessão financeira e económica, agravadas pelo impacto das mudanças climáticas e tendências demográficas. Num artigo que escrevi com Ignacy Sachs e Ladislau Dowbor há mais de um ano, sublinhávamos a convergência impressionante de tendências críticas, da sinergia de um conjunto de comportamentos “... que assolam a nossa pequena espaçonave”, referindo-nos à interdependência das tendências em áreas tradicionalmente estudadas separadamente, tais como demografia, clima, produção e consumo industrial e agrícola, poluição, etc. (Lopes, Sachs e Dowbor, 2010: 1).

Atualmente o nível de consciencialização acerca das desigualdades e a escandalosa concentração de rendimentos – com os 20% mais ricos detendo 82% da riqueza – é ainda maior (Lopes, Sachs e Dowbor, 2010). O aumento dramático da quota de população pobre que vive nos países ditos emergentes revela quão desigual é a distribuição de rendimentos nas economias em rápido desenvolvimento (72% dos pobres a nível mundial vivem atualmente em países de rendimento médio, quando há duas décadas 93% vivia nos países de baixa renda) (Sumner, 2011). O crescimento económico na atual estrutura de poder, mesmo se gerado por inovações tecnológicas, beneficia mais os intermediários financeiros que buscam a maximização dos benefícios a curto prazo, do que os engenheiros do processo (Lopes, Sachs e Dowbor, 2010).

A inclusão produtiva, tal como refletida no setor formal, é mais uma exceção do que a regra. Os padrões de produção e consumo revelam uma deformação anormal das prioridades, com orçamentos militares e produtos de consumo de luxo bem acima do acesso aos serviços básicos, educação e saúde.

O planeta produz quase um quilo de grãos por dia e por habitante, e temos um bilhão de pessoas que passam fome. Os dez milhões de crianças que morrem de fome e de falta de acesso à água limpa e causas semelhantes, constituem um escândalo insustentável. Mas do ponto de vista do investimento privado, resolver problemas essenciais não rende, e o conjunto da orientação das nossas capacidades produtivas se vê radicalmente deformado. (Lopes, Sachs e Dowbor, 2010: 8)

A causa principal destas falhas sistémicas é devida a uma configuração errada dos processos produtivos, falsas estruturas de incentivo, um quadro económico externalizando custos ambientais e sociais, apoiando-se

exclusivamente numa “escolha racional” dos atores e no equilíbrio “natural” do mercado. Para já não falar da forma como a economia global está a ser governada. O desequilíbrio do poder no seio das estruturas globais de governação financeira e económica, notoriamente o FMI e o Banco Mundial, é óbvio em três níveis:

- Primeiro, a ideologia predominante, inteiramente dominada pelo pensamento monetarista, imposta aos países do Sul e economias em transição durante mais de 20 anos, apesar das flagrantes falhas e impacto social desastroso.

- Segundo, a estrutura de poder consignada pelo poder de voto no seio do FMI e do Banco Mundial, que continua a ser amplamente inadequada em relação ao tamanho das economias, já para não mencionar a representação dos interesses dos mais pobres.

- Terceiro, a forte crença de que os países ricos nunca seriam vítimas de crise, o que justificou práticas discriminatórias em termos de vigilância antes de 2008 (IMF's IEO, 2011) e a aplicação de padrões duplos durante a crise. A crise financeira resultante da desregulação em espiral chegou, pois, como uma surpresa quase total.

Relativamente a este último ponto, basta comparar a resposta do FMI à crise europeia atual com as políticas por estes aplicadas nos anos 1980 e 1990 para se ter uma ideia de dois pesos e duas medidas. Apesar de a mudança geral de atitude ser louvável, privilegiando a dimensão social em vez dos interesses dos credores, o fato é que estas políticas só são aplicadas agora, na Europa, apagando hipocritamente o passado. Que dizer de verdades como esta: o total da dívida externa africana em 2010 era de \$324.7 bilhões, significando 20,7% do PIB, enquanto a dívida pública dos Estados Unidos era de \$14.5 trilhões de dólares no mesmo ano, ou 98,6% do PIB.

Como é que a ciência se transformou em ideologia?

A crença aparente em receitas e o seu uso contínuo, apesar de terem poucos resultados são um pouco paradoxais. A ciência transforma-se em ideologia quando as ferramentas teóricas projetadas para ajudar a compreender a realidade são usadas sem considerar as suas limitações; ou quando as provas e descobertas são ajustadas seletivamente para confirmar conceitos baseados em percepções.

A globalização, tal como foi praticada ou percebida na última década do século xx, desencadeou uma onda de oposição crescente. Os mais radicais e opositores verbais do Consenso de Washington acusaram as instituições de Bretton-Woods e os países ricos de expandir uma nova ideologia – o neoliberalismo. Uma ideologia com a qual os economistas influentes

ficaram cegos pelo mito de mercados perfeitos: por opção ou por força das circunstâncias. Como Paul Krugman corretamente descreveu, “a profissão económica desnorтеou-se porque os economistas, como grupo, confundiram a perfeição, vestida numa matemática de aparência magnífica, com a verdade” (Krugman, 2009: MM36).

A noção neoclássica de eficiência de mercados, desafiada por John Maynard Keynes, que apelava à intervenção ativa por parte dos governos para que imprimissem mais moeda e aumentassem a despesa pública de forma a impulsionar a procura durante a Grande Depressão, está de novo na berlinda. A verdade é que a crença cega nos mercados ganhou imensa popularidade durante as últimas décadas. A emergência da teoria monetarista, liderada por Milton Friedman, invadiu o pensamento económico nos anos 1970, tentando reconciliar a macroeconomia com os postulados microeconómicos neoclássicos, a fim de trazer de volta à ribalta a ideia de eficiência dos mercados. Os monetaristas admitiam apenas uma forma limitada de intervenções por parte dos governos, através de uma regulação muito modesta por via monetária. Milton Friedman ficou famoso por ter reclamado a abolição do FMI, que achava provedor de formas regulatórias. Muitos macroeconomistas rejeitaram completamente a teoria de Keynes de reação às crises económicas. Alguns regressaram à visão de Schumpeter e de outros apologistas da Grande Depressão, considerando as recessões como elementos positivos, como uma parte do ajustamento da economia à mudança (Krugman, 2009).

O debate acima marcou de forma muito acentuada os postulados em particular do FMI. Sem adotar o conjunto da teoria monetarista, os conceitos principais do Consenso de Washington eram formas de responder às suas preocupações de minimizar a regulação e deixar os mercados fazerem o seu trabalho de forma natural. Foi essa postura que levou o FMI a acreditar que o seu principal trabalho era liberalizar o mercado nos países do Sul e, posteriormente, as economias ditas em transição, porque estes representavam o maior entrave a uma economia aberta.

O relatório produzido recentemente pelo Escritório de Avaliação Independente do FMI relativo ao insucesso da função de fiscalização do FMI criticou veementemente o “elevado grau de pensamento do grupo, a captura intelectual, a mentalidade geral que uma grande crise financeira em grandes economias avançadas era inverossímil e inadequadas abordagens analíticas”, como os principais fatores que impediram o FMI de exercer uma das suas funções principais – alertar os países membros para os riscos crescentes ao nível da economia mundial, bem como dos seus contextos nacionais (IMF’s IEO, 2011: 17).

Uma leitura atenta dos resultados do relatório revela outras inconvenientes verdades. Em primeiro lugar, a pobreza de espírito cria situações em que a fronteira entre o que vemos e o que queremos ver é demasiado fácil de transpor. A influência dos acionistas maioritários na fiscalização e na formulação de políticas foi outra razão importante para a falha por parte do FMI de produzir análises honestas e dados exatos (IMF's IEO, 2011).

A caracterização feita pelo Escritório de Avaliação Independente dos economistas da casa não foi lisonjeira: começando por indicar preconceitos cognitivos, incluindo uma mentalidade homogênea de grupo e “cultura insular”, ilustrada por poucas referências a pesquisa externa; crença no facto de que os economistas dos países ricos sabiam melhor o que estava a acontecer nos próprios países, subestimando a importância de questões financeiras e o estudo das ligações macroeconómicas; excesso de confiança em modelos e assuntos afins, tais como modelagem macro, que praticamente não incluía análise da moeda ou do espólio; excesso de confiança em técnicas de exame simplistas e de primeira análise, tais como testes de *stress* dos sistemas bancários; e, pior ainda, interpretação errada ou pura e simplesmente não consideração de certos dados com o fim de obter coerência teórica (IMF's IEO, 2011).

A honestidade intelectual foi ainda mais prejudicada pela ausência de menção às limitações de dados ou a menção e existência de análises diferentes. O FMI protagonizou os maiores inconvenientes da produção moderna de conhecimento e de pesquisa aplicada, caracterizando-se por abordagens setoriais que pecavam por falta de integração. Mais especificamente optou por teorias económicas, métodos quantitativos e seleção de dados que mantivessem a coerência dos seus argumentos neoclássicos. Quaisquer desacordos eram silenciados devido à possível reação entre os acionistas maioritários e liderança da organização. Os autores do relatório apontaram queixas sobre a falta de imparcialidade em relação a diferentes países (IMF's IEO, 2011). Assim a principal instituição responsável por recomendações de políticas macroeconómicas produzia análise altamente influenciada por certos países e promovia a conformidade, autocensura, seletividade de dados e um conjunto de abordagens analíticas praticadas de forma discriminatória.

É essencial promover um diálogo académico honesto e sistemas inteligentes de governação receptivos à pluralidade de abordagens e conducentes a sinergias frutíferas entre contribuições variadas.

Os aspetos ligados à recolha enviesada de dados estatísticos e à sua interpretação são, infelizmente, numerosos. A nossa percepção acerca da natureza multifacetada e da diversidade do nosso mundo, bem como da interconectividade entre os vários desafios existentes, é crescente. Tal facto

abre-nos novas perspectivas sobre como podemos ver e interpretar o mundo à nossa volta, ajuda-nos a pensar fora da caixa (*out-of-the-box*) e a inovar na forma como interpretamos esse mundo. O Índice de Desenvolvimento Humano, o coeficiente de Gini, ou o Índice de Felicidade, são invenções importantes para além do PNB. O número de indicadores económicos, sociais e estatísticos que ajudam a descobrir a importância da demografia cresce a ritmo acelerado. Por exemplo, a forma como estamos a medir o comércio internacional não reflete a complexidade das cadeias de produção globais (Lamy (*FT*), 2011).

Neste sentido, o Presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, enviou um sinal importante quando iniciou a liberalização da informação do Banco. Acesso público foi concedido a cerca de 7000 entradas de dados do Banco Mundial que anteriormente eram acessíveis somente para assinantes, na sua maioria governos e pesquisadores. Tal fato atraiu 4,5 milhões de “visitas” individuais durante o primeiro mês. Como esses dados são usados para definir políticas sociais e económicas, a sua importância como instrumento negocial é fundamental. O acesso a estes dados e a metodologia subjacente à análise e recomendações políticas do Banco Mundial ficam assim expostas ao escrutínio público. Robert Zoellick caracterizou esta sua decisão como a “democratização da economia do desenvolvimento” (Strom (*FT*), 2011). Talvez seja exagero apresentar assim. Mas a verdade é que depois do falhanço do Consenso de Washington no plano da transparência dos seus métodos de análise todo o ganho sabe a pouco.

Mudanças significativas e papel da África

Os conjuntos de indicadores que escolhemos para a nossa análise, o modo como os recolhemos, definimos e interpretamos, é muito importante. A divergência nos anos 1990 entre as instituições de Washington por um lado, e a ONU por outro, relativamente ao impacto dos programas de ajustamento estrutural, foi significativa.

A influência crescente dos países do Sul, incluindo países africanos, é um fator que vai mudar muita coisa. Estamos agora a viver um momento em que não se pode ignorar divergências, pois os protagonistas e as suas relações de poder estão a alterar muito depressa os pensamentos dominantes. Quando a Goldman Sachs criou o termo BRICs (agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China), muitos não o levaram a sério. A crise de 2008/9 acelerou a mudança de relações de poder e o G20 substituiu o protagonismo do G8. Em 2010 os BRICS, agora incluindo a África do Sul, já representavam 25,6% da economia mundial, a sua quota do comércio era de 15,5% e as suas populações totalizavam 2940 milhões, ou seja, 42,6% da população mundial.

Também em termos de dimensão económica, os países africanos ainda são relativamente marginais. No entanto, a taxa de crescimento média do continente aumentou entre 5 e 6% durante a última década e a OCDE anunciou que o retorno de investimento no continente tem sido nos últimos anos o mais alto do mundo. Um novo estudo da Ernst & Young estima que o investimento estrangeiro direto (IED) em África teve um aumento de 87% durante a última década e que os fluxos de IED continuaram mesmo durante a crise, e poderão acelerar em 2012, alcançando 150 biliões de dólares até 2015 (Ernst & Young, 2011). O *Boston Consulting Group* chegou recentemente a uma conclusão semelhante, baseando-se em dados de certo modo diferentes – nomeadamente, taxa de crescimento das exportações em África de 18%, comparável aos BRICS, e taxa de crescimento das 500 maiores companhias africanas superior a 8% ao ano, desde 1998. Este relatório (produzido antes das revoluções árabes) aponta para o aparecimento do grupo dos chamados “Leões Africanos” (por analogia com os “Tigres Asiáticos”), que compreenderia a Argélia, o Botswana, o Egito, a Líbia, Maurício, Marrocos, a África do Sul e a Tunísia (cujo PIB coletivo *per capita* de 10 000 USD é superior ao dos BRICS), aos quais em breve se irão juntar o Gana e a Nigéria (BCG, 2010).

A população africana ultrapassou a marca de 1 bilião. O crescimento demográfico é considerado um elemento decisivo na deslocação do centro do poder do Norte para o Oriente e para o Sul, e as classes médias em rápido crescimento, tanto em países de economia emergente, tais como os BRICS, como no continente africano, parecem responsáveis por uma parte significativa da procura global. Análises mais recentes indicam que a classe média baixa dos países do Sul representa um mercado novo, enorme e em crescimento acelerado que irá ditar produtos e serviços diferentes dos até agora fornecidos à classe média dos países ricos.

Estes desenvolvimentos recentes, nomeadamente na África Subsaariana, coincidem com o período em que o controlo das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) sobre a formulação das políticas nacionais enfraqueceu, criando espaço para a reformulação de políticas. Os países africanos começam agora a falar de impulsionar políticas industriais. O Relatório Africano de 2011 da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) é inteiramente dedicado à industrialização na África Subsaariana. Aí se argumenta que a melhor forma de fazer frente à convergência entre a crise alimentar, a energética e a depressão económica global é promover a indústria. Espera-se que a diversificação económica e o reposicionamento estrutural, passando de atividades de baixa para alta produtividade, aumentem a resistência de África a choques externos.

A industrialização, juntamente com a melhoria da produtividade laboral na agricultura, bem como os desenvolvimentos no setor dos serviços, são fatores que podem ajudar a colmatar os desafios inerentes à criação de postos de trabalho para os milhões de jovens africanos que anualmente ingressam no mercado de trabalho (UNCTAD, 2011). Efetivamente, a industrialização é parte integrante dos programas nacionais de desenvolvimento da África do Sul, do Egito, da Etiópia, do Quênia, da Namíbia, da Nigéria e do Uganda (Altenburg, 2011).

Alguns especialistas veem no desenvolvimento de agronegócios uma janela de oportunidade para aumentar o nível de vida das populações pobres. Atualmente a agricultura africana tem um nível baixo de capitalização, mecanização e valor acrescentado. O valor da produção dos agronegócios da África Subsaariana é quatro vezes inferior ao do Brasil, e a quota agrícola do PIB em África excede a dos agronegócios em 10%. Como resultado, menos de 30% dos produtos agrícolas são processados em África, em comparação com 98% nos países de alto rendimento. Os países africanos geram unicamente \$40 dólares pelo processamento de uma tonelada de produtos agrícolas, ou seja, 4,5 vezes menos do que nos países de renda alta (Korwama, 2011).

A ênfase colocada na agricultura tem-se tornado numa solução para o problema da fome, mas também um atrativo percurso de desenvolvimento numa era de altos preços dos alimentos, com a hipótese de Prebisch-Singer correndo o risco de se inverter. Em contraste com as políticas a nível *meso*, alguns profissionais do desenvolvimento mostram um interesse renovado no desenvolvimento de negócios de serviços que sejam especificamente sintonizados para fornecer produtos sociais benéficos, chamados de “soluções baseadas no mercado”. Um estudo recente do Monitor Group identificou pelo menos 439 empresas desse género em nove países da África Subsaariana.

O próprio Banco Mundial transitou de uma posição de pessimismo para uma euforia generalizada sobre o futuro do continente:

A África Sub-Sahariana em 2011 tem uma oportunidade inédita de transformação e crescimento sustentável... Colocando juntos estes elementos, concluímos que a África pode estar hoje à beira de uma “descolagem” económica, tal como a China esteve há 30 anos atrás, e a Índia há 20 anos. (The World Bank, 2011: 3-4)

O impacto da crise financeira no Consenso de Washington

A reconfiguração da geografia económica começou a exercer a sua pressão sobre estruturas de governação antigas e inadequadas estabelecidas depois da 2.^a Guerra Mundial. O FMI e o Banco Mundial iniciaram um processo

lento de reforma, através por exemplo da distribuição das percentagens de voto. Primeiro a quota de votação da África Subsaariana aumentou de 3% em valor, mas permaneceu em 1,4% do total. Após a segunda volta de revisões, a quota total calculada da China subiu de 6,38% para 7,47%, o que a colocou à frente do Japão, cuja quota calculada desceu para 6,99%. Contudo, os EUA continuam a deter a quota total máxima de 17,8%. Antecipa-se que a quota total da União Europeia caia de 25% em 2000 para 18% em 2015. De modo semelhante, como resultado da reforma de governação do Banco Mundial, apenas 3,3% dos votos foram transferidos de países ricos para países do Sul: a quota da China subiu de 2,77% para 4,42%, tornando-se este país no terceiro maior acionista depois dos EUA e do Japão. No entanto, os EUA continuam a ser o ator de maior influência, detendo 16,85% do total, e mais de um terço dos países africanos viram mesmo as suas quotas decrescer como resultado da reforma.

A recessão financeira pareceu assinalar a necessidade de transformações mais radicais no seio do FMI. A liderança do FMI no início deste ano sugeriu que o Direito Especial de Saque (DES) do FMI (atualmente composto pelo dólar americano, libra esterlina, euro e iene) poderia ajudar a estabilizar o sistema financeiro global. Para que tal aconteça, o seu papel atual de moeda de reserva dos empréstimos do Fundo denominados em DES teria que ser substancialmente expandido a áreas tais como uma potencial nova classe de espólio de reservas: DES comercializáveis, bens denominados emitidos pelo Fundo, ou unidade de valor que pudesse ser usado para estabelecer o preço de bens negociados internacionalmente (por exemplo taxas de obrigações) ou bens (por exemplo produtos básicos). Estas sugestões foram elaboradas e analisadas amplamente no relatório produzido pelo FMI em janeiro de 2011, que estima que “para marcar a diferença em qualquer destas áreas, o papel desempenhado pelo DES teria que ser substancialmente reforçado. Obstáculos práticos, políticos e legais muito significativos teriam que ser superados ao longo do processo” (IMF, 2011: 1). Além do mais, argumenta-se que a inclusão de moedas de países emergentes no cesto atual do DES ajudaria a promover ulteriormente objetivos como o aumento do fornecimento de bens globais seguros e a redução dos impactos negativos da volatilidade das taxas de câmbio entre as principais moedas (IMF, 2011). Tais propostas obviamente chegam perto do desenvolvimento de uma moeda de reserva global alternativa ao dólar americano.

As propostas para uma moeda de reserva alternativa também refletem a influência crescente das economias emergentes, cujos bancos centrais, nomeadamente na China, estão a diversificar o seu cabaz de divisas e a afastar-se do dólar, que caiu significativamente em valor contra as moedas mais

fortes, durante a primeira metade de 2011. Note-se, no entanto, que países emergentes detêm uma quota alta das suas reservas em títulos de tesouro norte-americanos, e um dólar mais forte é por eles desejado (Addison, 2011).

Os principais credores mundiais são agora países do Sul, muitos com sucessos conseguidos por políticas desafiantes da ortodoxia do Consenso de Washington. O Economista-Chefe do FMI Olivier Blanchard, reconheceu que “na antiga discussão sobre os papéis relativos dos mercados e dos Estados, o pêndulo resvalou – pelo menos um pouco – a favor do Estado”, e que as “distorções no âmbito financeiro são de relevância macro” (Blanchard, 2011). Isto obriga a uma atitude de modéstia, mas não necessariamente a uma mudança fundamental.

Por exemplo, a posição assumida em relação à Irlanda mostrou um FMI inicialmente defendendo os interesses dos contribuintes irlandeses contra o Banco Central Europeu e os credores irlandeses, inclusive avançando com um plano para reduzir em cerca de dois terços os 30 milhões de títulos não garantidos (ver Whitney, 2011). Mas essa abertura fechou-se depois cada vez mais em várias frentes da crise europeia, face às pressões recebidas pelos credores. De qualquer das formas as políticas macroeconómicas, promovidas por alguns dos países do Sudeste asiático, e o conservadorismo fiscal com agressivas políticas sociais da América Latina (através de programas de transferência de renda), deixaram o Consenso de Washington na defensiva.

A era pós-Consenso de Washington: nova esperança para os economistas?

Enquanto as teorias neoclássicas estão a sofrer um escrutínio escrupuloso, os economistas têm de ter presente a forma como Keynes desafiou a perfeição dos mercados, em particular dos mercados financeiros, defendendo a sua regulação.

O regresso do Estado à cena para corrigir falhas do mercado é inevitável. Ha-Joon Chang sublinha que as políticas industriais foram notáveis pela sua ausência, recordando-nos a experiência da Coreia do Sul. “O sucesso de exportações sustentadas por longo período de tempo, pelo qual o país é justamente famoso, requer proteção e ambiente propício para as ‘indústrias emergentes’ através de políticas industriais seletivas em vez de comércio livre e desregulamentação”. Em claro contraste com a abordagem de “uma solução única aplicável a todos” promovida pelo Consenso de Washington, os coreanos promoveram um modelo de iPhone dinâmico ou um conjunto de aplicações (apps) para o desenvolvimento de cada ocasião, resultantes de abordagens de sucesso em diversos países (Chang, 2010: 27).

Dani Rodrik aponta para “uma mudança intelectual ampla na profissão do desenvolvimento, uma mudança que envolve não só estratégias

de crescimento mas também saúde, educação e outras políticas sociais” (Rodrik, 2008). Ele colocou em contraste o quadro de políticas tradicionais que são presumíveis, originam fortes preconceitos, produzem recomendações na forma de listas de desejos de reformas e são tendenciosamente a favor de receitas universais, em relação ao novo pensamento, que considera altamente suspeitos os remédios universais, que procura inovações de políticas que possam oferecer um atalho à volta das complicações económicas e políticas locais, enfatizando o pragmatismo e gradualismo experimental. Evitar o fundamentalismo dos mercados e o fundamentalismo institucional e deixar cada país decidir acerca da sua própria receita é o que Rodrik recomenda.

O economista indiano Raghuran Rajan disse num evento da Reserva Federal dos EUA em 2005, durante o seu mandato como Economista-Chefe do FMI, que a possibilidade de um colapso financeiro resultante da tomada de riscos era real, mas pior seria se o sistema bancário não fosse capaz de fornecer liquidez aos mercados financeiros. Apoiando a ideia da racionalidade dos atores financeiros, Rajan apontou para o tipo de estruturas de incentivo existentes no setor financeiro que encorajam este tipo de riscos. No seu *best-seller* pós-crise, ele descreveu o mundo em direção à crise como um mundo caracterizado por “profundas linhas de fratura” e demasiado dependente do consumidor endividado americano, alimentando o crescimento económico global. Fáceis concessões de empréstimos com reduzida taxa de rendimento e políticas de criação de emprego decorreram fundamentalmente, na sua opinião, de uma enorme pressão política exercida por crescentes desigualdades e uma rede de segurança social muito fina (Rajan, 2010).

Por fim, o mesmo Olivier Blanchard reconhece a relevância da economia comportamental e das finanças comportamentais, bem como a teoria da representação quando reflete sobre o funcionamento e incentivos no setor financeiro (Blanchard, 2011).

As alternativas florescentes e a variedade de abordagens depois de um longo período de ortodoxia do Consenso de Washington são surpreendentes. Ainda mais porque muitos dos autores destas teorias são, por assim dizer, “do sistema”. Significa que até as escolas de economia dominantes estão prontas para começar a repensar. Correntes alternativas, incluindo a economia evolucionária, institucional, neoestruturalista, reapareceram. Vivemos momentos extraordinários, marcados pelo fracasso da ideologia que guiou os decisores políticos ocidentais e que foi imposta ao resto do mundo durante quase três décadas. Na verdade, a confluência entre a ascensão do Sul e o declínio do domínio político e ideológico do Ocidente não é acidental. No mundo globalizado atual pode esperar-se que as críticas ao domínio de uma ideologia em particular – decorrente de teorias pós-coloniais – saiam

finalmente do isolamento teórico de estudos culturais filosóficos e entrem a pleno na economia política.

Desbloquear teorias económicas e questionar divisões disciplinares oferece uma janela de oportunidade para renovar a agenda integrada e ambiciosa do desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento deve ser revisitado através de uma abordagem holística, com as dimensões económicas, sociais e ambientais intrinsecamente relacionadas, em vez de divididas em compartimentos separados. Um Estado mais forte e mais democrático, apoiado em mecanismos eficazes de governação deverá assumir este papel. Tal facto é particularmente relevante devido à expansão de políticas públicas que agem melhor na proteção social.

O conhecimento deveria tornar-se um domínio público para promover a criação coletiva e global. O potencial de centros urbanos emergentes também deveria ser usado ao máximo para desenvolvimento e planeamento regionais integrados e processos de tomada de decisões participativas e endógenas (Lopes, Sachs e Dowbor, 2010).

Os primeiros passos práticos de uma agenda de substituição efetiva do Consenso de Washington devem centrar-se na recuperação da capacidade reguladora do Estado, o alinhamento dos sistemas nacionais de contas que valorizem os intangíveis, incluindo a incorporação de externalidades e introdução de indicadores inovadores, garantindo rendimento básico, racionalizando os sistemas de intermediação financeira, redesenhando os sistemas de tributação, adotando propostas orçamentais com vista à melhoria da redistribuição dos recursos, de acordo com os resultados económicos, sociais e ambientais, e tributando e registando transações especulativas (Lopes, Sachs e Dowbor, 2010).

Um admirável mundo novo está a desabrochar perante nós.

Referências bibliográficas

- Addison, Tony (2011), “Surprises Ahead? Peering around the economic corner”, *WIDER Angle newsletter*, de 19 de julho. Versão eletrônica, consultada a 22.07.2011, em http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles-2011/en_GB/06-2011_2/.
- Altenburg, Tilman (2011), *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and lessons from seven country cases. Discussion Paper 4/2011*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/German Development Institute.
- Blanchard, Olivier (2011), “The Future of Macroeconomic Policy: Nine Tentative Conclusions”, *IMFdirect*, de 13 de março. Consultado a 27.06.2011, em <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/03/13/future-of-macroeconomic-policy/>.

- Boston Consulting Group (2010), *The African Challengers: Global Competitors Emerge from the Overlooked Continent*, BCG, junho. Consultado a 07.07.2011, em <http://www.bcg.com/documents/file44610.pdf>.
- Chang, Ha-Joon (2010), “It’s time to reject the Washington Consensus”, *The Guardian*, de 9 de novembro, 27. Versão eletrônica, consultada a 27.06.2011, em <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/nov/09/time-to-reject-washington-seoul-g20>.
- Cornia, Giovanni Andrea; Jolly, Richard; Stuart, Frances (orgs.) (1987), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. A Study by Unicef*. Oxford: Clarendon Press.
- Economic Commission for Africa (2011), *Economic Report on Africa 2011. Governing Development in Africa – The role of state in economic transformation*, ECA. Versão eletrônica, consultada a 20.07.2011, em <http://www.uneca.org/era2011/>.
- Ernst & Young (2011), *Africa Attractiveness Survey – It’s Time for Africa*. Consultado a 22.07.2011, em [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2011_Africa_Attractiveness_Survey/\\$FILE/11EDA187_attractiveness_africa_low_resolution_final.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2011_Africa_Attractiveness_Survey/$FILE/11EDA187_attractiveness_africa_low_resolution_final.pdf).
- Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (2011), *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis. IMF Surveillance in 2004-2007*, IMF. Consultado a 07.07.2011, em [http://www.icio-imf.org/icio/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20\(without%20Moises%20Signature\).pdf](http://www.icio-imf.org/icio/files/completedevaluations/Crisis-%20Main%20Report%20(without%20Moises%20Signature).pdf).
- International Monetary Fund (2011), *Enhancing International Monetary Stability – A Role for the SDR?*, IMF, de 7 de janeiro. Consultado a 07.07.2011, em <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/010711.pdf>.
- Korwama, Patrick (2011), “Agribusiness: Africa’s way out of poverty”, *Making It. Industry for Development*, 2nd quarter, 18-21.
- Krugman, Paul (2009), “How did economists get it so wrong?”, *New York Times*, de 6 setembro, MM36. Versão eletrônica, consultada a 05.07.2011, em <http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=all>.
- Lamy, Pascal (2011), “‘Made in China’ tells us little about global trade”, *Financial Times*, de 24 de janeiro, 11.
- Lopes, Carlos; Sachs, Ignacy; Dowbor, Ladislau (2010), *Crises e oportunidades em tempos de mudança. Documento de referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático – Bahia*, Janeiro. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire; Fortaleza, CE: Banco do Nordeste do Brasil.
- Manuel, Trevor A. (2003), “Africa and the Washington Consensus: Finding the Right Path”, *Finance and Development*, setembro, 18-20. Consultado a 20.07.2011, em http://www.sarpn.org/documents/d0000654/Manuel_Sept2003.pdf.
- Naim, Moises (1999), *Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?* (Working Draft of a Paper Prepared for the IMF

- Conference on Second Generation Reforms, Washington, D. C.), de 26 de outubro. Consultado a 27.06.2011, em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/naim.htm>.
- Rajan, Raghuram G. (2010), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2008), “Is there a new Washington Consensus?”, *Project Syndicate*, de 11 de junho. Consultado a 27.06.2011, em <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik20/English>.
- Sahn, David E.; Dorosh, Paul A.; Younger, Stephen D. (1997), *Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph (2003), *Globalization and its Discontents*. New York, London: W.W. Norton Company.
- Strom, Stephanie (2011), “World Bank’s new tool to fight poverty: Its trove of data”, *International Herald Tribune*, de 4 julho, 15.
- Sumner, Andy (2011), “The ‘new bottom billion’”, *Making It. Industry for Development*, 2nd quarter, 46-47.
- The World Bank (2011), *Africa’s Future and The World Bank’s Support to It*, The World Bank, março.
- United Nations Conference on Trade and Development (2011), *Economic Development in Africa Report 2011. Fostering industrial development in Africa in the new global environment*, United Nations. Versão eletrônica, consultada a 22.07.2011, em http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2011_en.pdf.
- Whitney, Mike, (2011) “Dominique Strauss-Kahn was trying to torpedo the dollar”, *Information Clearing House*, de 19 de maio. Consultado a 20.05.2011, em <http://www.informationclearinghouse.info/article28135.htm>.